

Európai uniós integrációs modellek

Halmai Péter (szerk.): *Tagállami integrációs modellek – A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban*. Budapest: Dialóg Campus, 2019. 277 o.

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.1.9

A Halmai Péter szerkesztésében megjelent tanulmánykötet a Nemzeti Közszerológati Egyetemen mőködő Ludovika Kiemelt Kutatómőhely „A modern állam gazdasági szerepének legőjabb dimenziói” elnevező, széles körő kutatásain alapul. A mő a differenciált integráció, a többsebességes Európa témakörének a fő irányzatait, időszerő fejleményeit multidiszciplináris megközelítésben tárgyalja. A szerzők között az érintett tudományterületek, mindenekelőtt a jog, a közgazdaságtan, a nemzetközi és az Európa-tanulmányok jeles művelői szerepelnek.

A kötet a bevezetővel egyőtt összesen tizenhárom fejezetet tartalmaz. E tanulmányok, ahogyan az a szerkesztői előszóban, illetve a bevezető fejezetben („Bevezetés: tagállami integrációs modellek”, 15–26. o.) is olvasható, jellemzően a következő témák áttekintésére és elemzésére irányulnak: az euróövezeten kívőli és belőli tagállamok eltérő pozíciói és perspektívái az integráció rendszerében; az európai gazdasági kormányzástól várható intézményi változások; a tagállami jogalkalmazás eltérései; a megerősített egyőttműködésben rejlő lehetőségek; a legnagyobb és legbefolyásosabb tagállamok helyzete; a mediterrán és a kelet-közép-európai perifériaállamok körülményei; valamint az euroszeptikus irányzatok őjjászületésének a lehetséges következményei.¹

Palánkai Tibor tanulmánya („Integráció és kohézió az EU-ban”, 27–50. o.) a többsebességes Európai Unió lehetőségét az integráció

¹ A kötetben terjedelmi okokból nem szenteltek külön fejezetet a brexit különösen bonyolult témakörének. Ugyanakkor a mő alapját képező kutatás során behatóan vizsgálták az Egyesőlt Királyság kilépésének a problémakörét. Ld.: Halmai, 2018.; Halmai, 2020a; Halmai, szerk., 2020; Halmai, 2020b.



és a kohézió fogalmainak történelmi igényű összevetéséből vezeti le: meghatározott irányzatok és bizonyos történések, így a 2008-as válság és annak következményei, valamint a globalizáció és a technológiai fejlődés kedvezőtlenebb hatásai az integráció elmélyülése ellen fejthetnek ki hatást, az Európai Unió kohéziós válságának pedig elsősorban a mediterrán régióban található tagállamok az elszenvedői. A szerző a jövő szempontjából a legújabb kihívásoknak megfelelően megújított európai ökoszociális piacgazdaság modelljét tekinti a legmegfelelőbbnek, „amely a társadalom valamennyi tagja számára a tisztas jölét elérését, »emberléptékű életviszonyok« kialakítását tűzné ki célul” (48. o.).

Koller Boglárka tanulmánya („Többsebességes vagy menüválasztásos jövő?”, 51–65. o.) a differenciált integráció elméleti és gyakorlati kérdéseivel foglalkozik. Áttekinti a fogalom evolúcióját, különös hangsúllyal a megerősített együttműködés intézményére, valamint a differenciált integrációnak az EU elsődleges jogában megjelenő formájára. A szerző összeveti a differenciált integrációnak a többsebességes, az *à la carte* és a változó geometriájú altípusait. Végül áttekinti a differenciált integrációnak az Európai Unióra gyakorolt hatásait.

Halmai Péter tanulmányában („Differenciált integráció: gazdasági integrációs modellek”, 67–142. o.) szintén a differenciált integráció a vizsgálat tárgya, ám azt a szerző a gazdasági integráció oldaláról veszi górcső alá. Ugyanakkor a problémakör átfogó elemzése lényeges, általánosabb érvényű megállapításokhoz is megfelelő alapot kínált.² A teljes körű interpretációt és elemzést követően a szerző válságközpontú megközelítésben tárgyalja a témát: a Gazdasági és Monetáris Unió esetében az euróövezet krízisét, a schengeni rendszerében pedig a migránsválság miatt kialakult veszélyhelyzetet állítja a középpontba.

A differenciált integráció rendszerszintű analízise alapján a tanulmány fő megállapítása:

„A kölcsönös függőség és az átpolitizáltság a differenciált integráció fő hajtóerői. Növekvő kölcsönös függőség teremti meg a nagyobb integráció igényét. Ameddig az integráció nem a »mag« állami

2 Az átfogó koncepcionális keretéről ld.: Halmai, 2013; Halmai, 2020c; Halmai, 2020d.

hatalomra, illetve az integrációt erősen igénylő országokra korlátozódik, az integráció valószínűleg elkerülheti az átpolitizáltságot, és egységes (unitárius) maradhat. Ez volt az európai integráció általános iránya az 1980-as évek végéig. A kölcsönös függőség nyomásának növekedésével párhuzamosan jelenik meg az átpolitizáltság. Az különösen az állami „mag”-hatalom kulcsterületei és a kevésbé integrációbarát országok esetében fejthet ki erőteljes hatást. Ez a helyzet jellemző 1990 után. A részben bizonyos mértékig euroszeptikus közvéleménnyel jellemezhető tagállamok megkérdőjelezik az európai integráció magállamai által szorgalmazott nemzetek feletti integrációt. *Ez belső differenciálást eredményez.* Ahol az euroszepticismus erős beágyazottsága megghiúsítja a csatlakozást, a nem átpolitizált területek magas fokú kölcsönös függősége alapján a belső piachoz történő szelektív integrációval reagálnak. E folyamat *külső differenciálást* eredményez.

A differenciálás alapja az exogén és endogén kölcsönös függés további növekedése. A legutóbbi pénzügyi és gazdasági krízis, illetve azon belül a szuverén adósságválság során szerzett tapasztalatok szerint mind a kölcsönös függőség nyomása, mind az integráció átpolitizáltsága tartósan érvényesülő sajátosság. E tényezők mélyíthetik a különbséget az euróövezet és az Európai Unió többi része között. Kiterjedhetnek az újabban integrált politikai területekre (például a bankszabályozásra)... Az externalitások a külső differenciálás iránt állandó igényt eredményeznek.” (Halmai, szerk., 2019. 18. o.)

„A tagállamok megegyezésén alapuló, differenciált integráció *pragmatikus, második legjobb megoldás.* Annak minden EU-tag előtt nyitva kell állnia. A differenciálás módszere egyes szakpolitikák terén alkalmazható, átmeneti konstrukció a hatékonyabb és egységes döntéshozatal felé vezető úton. *Nem léphet az egyre szorosabb Unió (a mély integráció rendszere) kiépítése folyamatának helyébe.* Nem vezethet első- és másodrangú EU-tagság kialakulásához. Végso célja a befogadás előmozdítása, nem pedig a



tagállamok kizárása. További, elkerülendő veszélyek a politikai és intézményi fragmentáció, illetve a döntéshozatali folyamat még bonyolultabbá válása.” (Halmai, szerk., 2019. 105. o.)

A tanulmány záró alfejezetében a szerző a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) reformjának, a GMU 2.0-nak a lehetséges fő irányait tekinti át.

„*A teljes gazdasági unió, az európai gazdasági kormányzás kiépülése valódi esélyt kínál az európai gazdaság problémáinak megoldására, egyúttal a teljes európai integrációs folyamat dinamizálására. Mindennek előfeltétele a hatáskörök újraszabályozása, s ahol szükséges, az érintett tagállamok érdekein és önálló döntésén alapuló további szuverenitástranszfer. Arról természetesen az egyes tagországok eltérően is vélekedhetnek.*” (Halmai, szerk., 2019. 136. o.)

Benczes István tanulmánya („Maastrichti kompromisszum: vele vagy nélküle?”, 143–165. o.) szintén a tervezett uniós reformokkal foglalkozik, mégpedig a pénzügyi szabályok várható szigorításával és a leendő fiskális unió lehetőségeivel:

„Habár a gazdasági kormányzás reformjának többszintű igénye, sőt konkrét ötletei is megfogalmazódtak 2010 után, Európa vezetői érzékelhetően és érdemben a szabályok erősítése mellett kötelezték el magukat. A hatos törvénycsomag, illetve különösen a fiskális paktum az úgynevezett »maastrichti kompromisszum« továbbélését jelenítik meg, azaz a nemzetek feletti (szupranacionális), illetve a nemzetállami szintek közötti kompetenciamegosztást erősítik. Ugyanakkor abban talán egyetemesnek mondható az Unió, hogy a GMU monetáris pillére kiegészítéseként szükségszerűen ki kellene építeni a most még hiányzó gazdasági pillért is. Ennek legfőbb eleme a fiskális unió lehetne, ami a maastrichti kompromisszum – legalább részleges – felmondását (is) jelentené a jövőben.

A 2008-ban Európát is elérő adósságválság nyomán az Európai Unió most egyszerre kívánja korlátozni újabb szabályok által a

fiskális politika mozgásterét és növelni annak rugalmasságát a közösségi szintű költségvetési politika határainak (és nagyságának) kiterjesztésével. Míg azonban a fiskális szabályok szigorításával, majd tagállami szintű kötelező érvényű birtokbavételével konkrét lépéseket is tett az Unió, addig az intézményi reformokat megjeleníteni hivatott fiskális unió jobbjára még mindig csak ötlet, jó esetben terv maradt. Ugyan az elmúlt 2–3 esztendőben újra felélénkülni látszik a vita a valós közösségi szintű intézményi reformok keresztülvételéről, és egyben annak lehetősége is látszódní kezd, hogy az intézményi integráció elmélyítése egyszerűs mind a túl bonyolulttá vált szabályrendszer egyszerűsítéséhez is teret biztosíthat, ám a tényleges tetteket továbbra is középtávra teszi az EU.” (Halmi, szerk., 2019. 20. o.)

A tanulmány kritikusan szemléli a fiskális unió megteremtésének a lehetőségét. „A fiskális unió – ha lesz is – nem valószínű, hogy nagyobb lenne, mint a tagok GDP-jének 1,5–2%-a, és mint ilyen, nem lehet majd több alkalmi stabilizációs eszköznél, amelyet csak kivételes esetekben aktiválnak a felek.” Azaz távol áll még Brüsszel attól, hogy a fiskális unió révén a tagállamok egy leendő politikai unió alapjait teremthetnék meg. Így a Maastrichtban tető alá hozott kompromisszumos szerződés reformját célul ki lehet tűzni ugyan, de a tényleges megvalósításra minden bizonnyal éveket kell még várni.

Csaba László az írásában („A költségvetési és bankunió: vízváltató a többsebességes EU-ban”, 167–182. o.) az előző fejezetben tárgyalt fiskális unióval kapcsolatos problémákat boncolgatja tovább. A szerző a témával már nem első ízben foglalkozott, hiszen nem sokkal az után, hogy az Európai Tanács akkori elnöke, Hermann van Rompuy nyilvánosságra hozta a költségvetési és bankunió megvalósítását előirányzó tervet, igyekezett bemutatni egyrészt a föderális EU-ban rejlő lehetőségeket, másrészt az addig még az EU előtt tornyosuló akadályokat (Csaba, 2013). A most ismerttetendő tanulmányában

„arra a kérdésre keresi a választ, hogy a Költségvetési és Bankunió (a továbbiakban: KBU) eddigi működési tapasztalatai és a várható kiegészítő intézkedések mennyiben jelentenek új szakaszt



az európai integráció fejlődésében. Megállapítja, hogy a nemzetek fölötti döntéshozatalnak olyan új rendje jött létre, amelyből csak a brexit révén lehet kilépni. Ezzel szemben a »kívül is levők, belül is levők« számára a költségek halmozódnak, míg a haszon elmarad. A KBU a többsebességes Európa korábban is létezett gyakorlatát formális-intézményi szintre emeli. A kimaradókra az örök cserejátékos szerepe vár, pénzügyi sérülékenységgel és az érdemi nagy döntésekből történő intézményes kimaradással.

A közvetlen válságon ugyan már túl van az euróövezet, ám az Európai Unió továbbra is kénytelen napirenden tartani a gazdasági kormányzás reformját. E reform – más és más intenzitással és eredménnyel – jelenleg négy területre koncentrál, ezek: 1. a fiskális politikai fegyelem numerikus szabályok által történő erősítése; 2. a hatékony válságrendezés mechanizmusainak lefektetése; 3. közös felelősségvállalás megteremtése a tagországok államadósságaira (vagy azok egy részére); valamint 4. a fiskális unió létrehozása.

Az Európai Unió alapjaiban alakult át a 2008–2012-es időszak válságkezelő intézkedései hatására. Egyfelől jelentősen megnőtt a nemzetek fölötti, technokratikus döntések súlya a kormányközi ellenében. Míg a politika terén – különösen a külpolitikában és az igazságügyi együttműködésben – a kormányköziség szilárdan tartja magát, a pénzről egyre inkább független szabályozó hatóságok és közvetlen politikai elszámoltathatósággal nem bíró testületek döntenek. (Az ilyen módon elköltött összegek a hagyományos ágazati együttműködési keretek többszörösét teszik ki.)” (Halmai, szerk., 2019. 20–21. o.)

A szerző szerint a többsebességes Európa ma már nem veszély, hanem tény:

„Az euróövezetben új minőségű, szupranacionálissá mélyült integráció jött létre. Ugyanakkor a tagállamok egy része... saját döntés alapján kimaradt. Nem vettek részt az új szabályok megalkotásában, és így nem élvezik majd az ezáltal létrejött védőernyőt a bizonyára bekövetkező legközelebbi pénzügyi válság idején.

A bankfelügyelet nemzetek fölötti szintre kerülése... meggyengítette a kontinentális banki modell egyik alapvonását: a tulajdonos és szabályozó állam[, valamint] – az elvileg piaci elveket követő – bankjai közti meghitt viszonyt.” (Halmai, szerk., 2019. 21. o.)

Másfelől viszont ugyanez a folyamat piacelvűbb és technokratább felügyeletet hozott létre, ám „aki kimarad, az lemarad... [így a] bankrendszer és valutája ellen bizonyára sokkal kisebb költséggel lehet támadást intézni.” (Halmai, szerk., 2019. 21. o.)

Kutasi Gábor az ökonometriai módszerekre is támaszkodó tanulmányában („Külső egyensúlytalanság az euróövezetben. Megoldás-e a többszintű kormányzás?”, 183–196. o.) az euróövezetben jelentkező külső egyensúlytalanságot állítja a középpontba. A fiskális uniót aszimmetrikus fiskális kockázatközösségként jellemzi. Az egyenlőtlenségek pedig megoldást igényelnek, akár a többszintű kormányzás lehetőségeinek a felhasználásával is. Az egyes tagállamok deficitfinanszírozását más tagállamokra terhelő eurokötvények kibocsátásával kapcsolatban lényeges fenntartásokat fogalmaz meg. Nyilvánvalóan „jelentős erkölcsi kockázatot hordoz magában, ha egyes tagállamok bátorítást éreznek arra, hogy a fiskális kockázatközösséget egyfajta végső hitelezőnek tekintsek.” (Halmai, szerk., 2019. 194. o.)

Györffy Dóra írása („Erkölcsi kockázat és szolidaritás a GMU-ban: a görög válság tanulságai”, 197–208. o.) a szuverén adósságválság időszakában különösen gyakran emlegetett „grexit” témakörét elemzi. A 2008–2009-es válság, majd az azt követő szuverén adósságkrízis következtében olyan, korábban szinte tabuként kezelt megállapodás vált semmissé a Gazdasági és Monetáris Unió kapcsán is, mint a „*no bailout*”, a „nincs kimentés” szabálya is. E tabudöntések – amelyek Görögországgal, illetve annak helyzetével kapcsolatban voltak a leglátványosabbak – a szolidaritás elvének az erkölcsi kockázat feletti győzelmét mutatják. Elméletileg felmerülhet ugyanakkor akár Görögország kilépésének a lehetősége is, mint távlati „megoldás”. A brexit mintájára ez lett a grexit, amelynek esélyeit és buktatóit a tanulmány behatóan elemzi. A komplex áttekintés eredményeképpen a szerző



megállapítja: a grexit hiábavalónak és valószínűtlennek minősíthető. Az EU-ban maradás viszont Görögország és az Európai Unió részéről áldozatokkal is jár, s egyben kikényszeríti a szupranacionális szint növekvő szerepét.

Kecskés László „A jogharmonizáció integráló erejének gyengülése” című tanulmánya (209–228. o.) jogi szempontból, de történeti igény-nyel tárja fel a kérdéskört az integráció kezdetétől napjainkig. Meggyőzően érvel amellett, hogy az 1990-es évek elejéig a jogharmonizációnak egyértelműen az integrációt erősítő szerepe volt. Az Európai Bíróság az 1991-es Frankovich-ítéletben még a tagállami kárfelelősség alkalmazhatóságát is felvetette, azonban ezt követően, az ún. „poszt-Frankovich érában” már sokkal bizonytalanabban nyilatkozott. A nagy kiterjedésű keleti bővítések a munkáját „nagyüzemivé” tették, s a vonatkozó gondolatok kevésbé kidolgozottan jelentek meg. Ugyanakkor a jogharmonizáció célkitűzése a lisszaboni szerződésben is egyértelműen benne maradt.

Király Miklós tanulmánya („A nemzetközi magánjog kodifikálásának útjai az Európai Unióban és tagállamaiban”, 229–235. o.) az uniós tagállamok nemzetközi magánjogi jogegységesítési tendenciáit tekinti át.

Várkonyi László két tanulmánya is szerepel a kötetben, amelyek közül az első az „Intézményközi harcok az EU kereskedelempolitikai döntéshozatali, jogalkotási folyamataiban” címet viseli (237–247. o.). A lisszaboni szerződés jelentősen átrendezte az EU-n belüli erőviszonyokat. „A közösségi kompetencia egyre szélesebb területre való kiterjesztése önmagában is fokozta a Bizottság és a Tanács közötti feszültségeket, az EP érdemi szereplővé válása pedig új dimenziót adott az intézmények közötti küzdelemnek” (Halmai, szerk., 2019. 245. o.). A 2008-as válság pedig a protekcionizmus erősödéséhez és a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) globális gazdasági liberalizációs törekvéseinek a háttérbe szorulásához vezetett. Megnőtt a társadalmaknak a tárgyalási folyamatok átláthatósága iránti igénye, s ezt az Európai Parlament nyomására – a társadalmi támogatottság érdekében – a Bizottság és a Tanács igyekszik is biztosítani. A folyamat egyértelmű nyertese az Európai Parlament lett.

A szerző a második tanulmányában („Lisszaboni Szerződés: EU-s és tagállami beruházási hatáskörök”, 263–277. o.) szintén a – lisszaboni szerződés által módosított – közös kereskedelempolitika terén tesz megállapításokat, elsősorban a beruházások kapcsán.

„Az Európai Bizottság alapvetően a szolgáltatások kereskedelmét és a beruházásokat (gazdasági célú letelepedést) érintő WTO-tárgyalásokkal összefüggésben, az egységes EU-fellépés érdekében igényelte a nemzetközi beruházási kapcsolatok szabályozására vonatkozó kizárólagos közösségi kompetencia rögzítését. A több évtizedes folyamatos bizottsági törekvés végül eredményre vezetett.” (Halmai, szerk., 2019. 26. o.)

A beruházásvédelem és a tagállamok közti számos *bilateral investment treaty* (BIT) tekintetében még vannak nyitott kérdések, különösen az átláthatóság és a választottbíróságok pártatlan jogszolgáltatása kapcsán. Az EU és Kanada közti átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás (CETA) körül a belga szövetségi kormány és Vallónia között kialakult feszültségeket csak az Európai Bizottság részvételének a garantálásával sikerült lecsillapítani.

Hetényi Géza a tanulmányában („Többsebességes Európa – Magyar érdekek a Gazdasági és Monetáris Unió mélyítése során”, 249–262. o.) a szerző átfogóan elemzi a monetáris és fiskális pillér hazánkra gyakorolt hatásait, valamint az euróövezethez történő jövőbeli csatlakozás érdekében megnyugtatóan megválaszolandó kérdéseket.

* * *

A kötet tanulmányai sok irányból, többféle szemszögből világítják meg az európai integráció alapvető szerkezetét, a tagállami integráció mechanizmusait, azon belül kiemelt figyelemmel a differenciált integráció rendszerét. A mű az alapvető kérdések logikus rendszerezése és mélyebb elemzése mellett különös figyelmet fordít az integráció nyitott kérdései azonosítására, a jövőbeli lehetséges irányzatok



bemutatására. A könyv biztonsággal ajánlható az európai integráció témakörei iránt érdeklődő szakemberek és a szélesebb olvasóközönség számára egyaránt.

Vasa László

Irodalomjegyzék

- Csaba László (2013). Európai Egyesült Államokat – de most rögtön? *Közgazdaság*, 8(1), 19–27.
- Halmi Péter (2013). Európai integráció és szuverenitás: A gazdasági kormányzás új dimenziói. *Magyar Tudomány*, 174(4), 411–421.
- Halmi Péter (2018). A Brexit lehetséges gazdasági hatásai. *Európai Tükör*, 21(2), 7–32.
- Halmi Péter (2020a). A dezintegráció gazdaságtana. A brexit esete. *Közgazdasági Szemle*, 67(9), 837–877.
- Halmi Péter (2020b). A populizmus ára: a brexit-adó. *Magyar Tudomány*, 181(12), 1621–1635.
- Halmi Péter (2020c). *Európai gazdasági integráció*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó.
- Halmi Péter (2020d). *Mélyintegráció. A Gazdasági és Monetáris Unió ökonómiaja*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Halmi Péter (szerk.), (2019). Tagállami integrációs modellek. A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban. *Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar*. A letöltés ideje: 2021. április 7. https://antk.uni-nke.hu/document/akk-copy-uni-nke-hu/web_PDF_Tagallami_integracios_modellek.pdf.
- Halmi Péter (szerk.), (2020). A brexit forgatókönyvei és hatásai. Budapest: Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó.